

法政大学学術機関リポジトリ  
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

# 人事院の官民給与比較方法に関する一考察：「民間準拠」の観点から

著者	青木 隆
出版者	法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会
雑誌名	公共政策志林
巻	8
ページ	37-53
発行年	2020-03-24
URL	<a href="http://doi.org/10.15002/00023011">http://doi.org/10.15002/00023011</a>

# 人事院の官民給与比較方法に関する一考察 —「民間準拠」の観点から—

A Study on the Method of Remuneration Comparison between the Public and Private Sectors by the  
National Personnel Authority — From the Principle of following the Private Sector —

青 木 隆

## 要旨

国家公務員の給与水準は、民間給与水準と均衡させること（＝「民間準拠」）が求められている。公務員給与との比較を目的に、人事院は毎年、全国69の人事委員会と分担して職種別民間給与実態調査を実施している。筆者は、人事院が設置した「官民給与の比較方法の在り方に関する研究会」が2006（平成18）年7月21日に取りまとめた報告書に記述されている、官民給与比較方法の見直しに当たっての3つの基本的な考え方並びに官民給与比較方法についての6つの論点毎の検討結果及び改善策について考察を行った。

報告書では職種別民間給与実態調査の対象企業について、調査が可能な企業をできるだけ広く把握するため、企業規模をそれまでの100人以上から50人以上へ変更することが適当と提言し、人事院は2006（平成18）年の調査から実行した。

しかしながら筆者は、①国家公務員は国民の生活を支え、安全・安心を守る等の重要な役割を果たしている、②国家公務員採用試験申込者数が長期的に減少傾向にある、③国家公務員総合職試験及び一般職試験（大卒程度試験）の採用内定者が内定を得た企業は、9割以上が企業規模100人以上である、という現状に鑑み、国家公務員の職務の性質や、労働市場において国家公務員と競合する企業の規模を考慮して調査対象企業を決定すべきであると考え、2005（平成17）年までの企業規模100人以上、かつ、事業所規模50人以上への変更を改善策として提言する。

## キーワード

国家公務員給与水準、民間給与水準、民間準拠の原則、同種・同等比較の原則、職種別民間給与実態調査

### 1. はじめに

#### 1.1 公務員の給与水準に関する世論

「公務員の給与<sup>1</sup>水準は、民間と比較して高すぎるのではないかと」、「公務員は、悪いことさえしなければ失業することはないのだから、そのことを考慮すると、公務員の給与水準は、民間より低くてもよいのではないかと」といった意見を耳にする。

我が国の経済成長が低迷する中で、国、地方ともに税収が伸び悩み、累次の経済対策や社会保障費をはじめとした財政需要の増加に対応するため、国、

地方合わせた債務の累積額が増大し、財政状況は危険水域にあるといわれて久しい<sup>2</sup>。

このような状況の下で、国、地方の歳出に占める公務員人件費の高い割合、民間企業従業員の雇用の流動性の高まりとの比較から、雇用が安定している公務員への一種の妬みのほか、一部の地方公共団体の不適切な給与制度の運用もあって、経済界やマスコミをはじめ各界から、景気循環のように周期的に公務員給与の削減が主張されてきている。

## 1.2 本稿の目的

国家公務員の給与水準の大枠を決定するのは、給与関係法案を国会に提出する内閣と、その法案を議決する国会である。同様に、地方公務員の給与水準の大枠を決定するのは、給与条例案を議会に提出するそれぞれの首長と、その条例案を議決する当該議会である。

その前提作業として、国においては、人事院が全国国家公務員給与と民間給与とを比較した結果、その間に較差があり、国家公務員の給与水準を変更する必要があると判断した場合、人事院は国会及び内閣に俸給表等の改定を勧告する。また、人事委員会を設置している地方公共団体においては、人事委員会が当該地方公共団体に勤務する公務員給与と当該地域の民間給与とを比較した結果、その間に較差があり、当該地方公共団体に勤務する公務員の給与水準を変更する必要があると判断した場合、人事委員会は議会及び首長に給料表等の改定を勧告する。人事委員会を設置していない地方公共団体においては、国家公務員や他の地方公務員の給与水準との比較から、当該地方公共団体の首長が給料表等の改定の必要性を判断することになる。

このようなことから、人事院及び人事委員会の公務員給与と民間給与との比較方法の在り方は重要である。

国家公務員の給与水準は、民間の全国平均の給与水準を基礎に定められていたが、2006（平成18）年度から、それぞれの地域の民間給与水準のより強い反映等を目的とした給与構造改革が実施された。また、総務省が地方公務員の給与決定原則の運用方針として長年堅持してきた「国公準拠」（＝地方公務員の給与は国家公務員の給与に準じる）の考え方を転換し、給与水準については国家公務員と同じく2006（平成18）年度から、それぞれの地域の民間給与水準をより反映するよう各地方公共団体に要請した<sup>3</sup>。

このように、2006（平成18）年度以降、国家公務員、地方公務員ともに、それぞれの地域の民間給与水準の反映等を目的とした給与構造改革が実施されたことから、公務員給与と民間給与との比較方法

の在り方は、益々重要になっている。

本稿の目的は、国家公務員法（以下「国公法」という。）施行後から今日まで、人事院がどのような方法で国家公務員給与と民間給与とを比較してきたのかを考察した上で、現在の比較方法における問題点を明らかにするとともに、その改善策を提言することである。

地方公共団体の人事委員会も前述のとおり、それぞれが当該地方公共団体に勤務する公務員給与と地域民間給与との比較を行っているが、人事院の行っている官民給与比較方法に準じていることから、本稿においては人事院の官民給与比較方法のみを考察の対象とする。

## 1.3 考察の方法

2005（平成17）年11月、人事院は国家公務員の給与決定の基礎となる、それまでのラスパイレス方式<sup>4</sup>による官民給与の比較方法の在り方について検討することを目的に、「官民給与の比較方法の在り方に関する研究会（以下「給与比較研究会」という。）」を設置した。給与比較研究会は検討を重ね、翌年7月21日に報告書（以下「給与比較研究会報告書」という。）を取りまとめた。現時点では、この給与比較研究会報告書が、官民給与の比較方法の在り方を総合的に検討した最新の報告書である。

給与比較研究会報告書では、官民給与比較方法の見直しに当たっての基本的な考え方として、①国家公務員の給与水準を民間企業従業員の給与水準と均衡させること（民間準拠の原則）を引き続き基本とする、②公務と民間企業では、それぞれ職種、役職構成、学歴構成、年齢構成等が異なることから、それぞれの集団における給与の単純平均を比較することは適当ではなく、給与決定要素の条件を合わせて、同種・同等の者同士の給与を比較すべきである（同種・同等比較の原則）、③民間準拠の方式は、一定の社会的コンセンサスに裏打ちされている必要がある、同種・同等比較を行う上で必要とされる民間給与をできるだけ広く把握して、公務員給与水準にできるだけ広い民間給与の実態を反映させることが重要である、以上の3つを示している。

更に、検討の論点として、①官民較差に反映させる民間企業の規模、②比較対象従業員、③比較要素、④役職段階別の対応関係、⑤特別給（ボーナス）の官民比較の方法、⑥その他、以上の6つを示し、それぞれについて検討結果と改善策を記述している。

本稿においては、給与比較研究会報告書が示した、官民給与比較方法の見直しに当たっての3つの基本的な考え方並びに官民給与比較方法についての6つの論点毎の検討結果及び改善策について、給与比較研究会報告書を受けて人事院が改善した点も踏まえ、国公法施行後の歴史的経過や先行研究等を参考にしながら考察する。

#### 1.4 本稿の構成

第2章では、国公法で規定する国家公務員の給与決定原則の1つである「民間準拠の原則」及び2006（平成18）年度から始まった国家公務員の給与構造改革について、第3章では、官民給与比較方法の現状について、それぞれ説明する。第4章では、給与比較研究会報告書が示した官民給与比較方法の見直しに当たっての3つの基本的な考え方について、第5章では、同じく給与比較研究会報告書が示した官民給与比較方法についての6つの論点毎の検討結果及び改善策について、それぞれ考察する。第6章では、それまでの考察を踏まえ、官民給与比較方法の改善策の提言を試みる。

## 2. 国家公務員給与水準の民間準拠

### 2.1 国家公務員給与の「民間準拠の原則」

国家公務員の給与は、基本給である俸給と、これを補完する諸手当から構成される。国公法第63条は、「職員の給与は、別に定める法律に基づいてなされ、これに基づかずには、いかなる金銭又は有価物も支給することはできない」と規定し、この規定に基づき、一般職の職員の給与に関する法律（以下「給与法」という。）が定められている。更に、国公法第64条第1項は、「前条に規定する法律（以下「給与に関する法律」という。）には、俸給表が規定されなければならない」と規定し、この規定に基づき、

給与法第6条第1項は11種類17表の俸給表を定めている。各国家公務員はどれか1種類の俸給表が適用され、級及び号俸が発令されて具体的な俸給額が決定される。

国公法第28条第1項は、「この法律及び他の法律に基づいて定められる職員の給与、勤務時間その他勤務条件に関する基礎事項は、国会により社会一般の情勢に適応するように、随時これを変更することができる。その変更に関しては、人事院においてこれを勧告することを怠つてはならない」と、「情勢適応の原則」を定めている。

この「情勢適応の原則」を具体化するため国公法第64条第2項は、「俸給表は、生計費、民間における賃金その他人事院の決定する適当な事情を考慮して定められ、（後略）」と、俸給表を定める際に考慮すべき3つの要素を挙げている。この3つの要素のうち、現在最も重視されているのは民間における賃金（＝給与）であり、民間給与との比較に基づいて国家公務員給与の水準を決定するという、いわゆる「民間準拠の原則」を基本にしている。

国家公務員の給与水準を決定する方式として「民間準拠の原則」を採る第1の理由は、公務員給与について国民及び公務員の納得を得るためには、民間における水準を基本とすることが最も適当と考えられるからである。第2の理由は、公務において優秀な人材を確保するためには、競争関係にある民間企業の賃金（＝給与）に匹敵するものにすることが必要である（森園・吉田・尾西編2015：499）。

この「民間準拠の原則」を実現するために、人事院は毎年、国家公務員の給与と民間企業従業員の給与を調査し、その結果を国会及び内閣に報告し、必要があれば俸給表等の改定を勧告している。

### 2.2 国家公務員の給与構造改革

バブル経済崩壊後の長期にわたる厳しい経済状況の中、民間企業においては年功序列の給与制度から、能力主義・成果主義の給与制度への転換の動きが見られた。また、民間給与水準の地域間較差が拡大し、地域によっては民間給与水準と比較して、公務員給与水準が高すぎるとの批判もなされてき

た<sup>5</sup>。

2001（平成13）年1月6日に設置された経済財政諮問会議において、国と地方を通じた財政健全化が主要テーマとなり、その関連で政府部門の総人件費抑制が議論された。

2002（平成14）年6月25日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（以下「基本方針2002」という。）の中に、「総人件費の抑制については、（中略）地域毎の公務員給与と民間給与の関係を比較方法を明示した上で国民に分りやすく示す。人事院や地方公共団体の人事委員会等は、地域毎の実態を踏まえて給与制度の仕組みを早急に見直すなどの取組みを行う必要がある」との記述がある。

基本方針2002を受けて、人事院は2002（平成14）年9月に「地域に勤務する公務員の給与に関する研究会（以下「地域給与研究会」という。）」を設置し、地域給与研究会は翌年7月18日に基本報告（以下「地域給与研究会基本報告」という。）を公表した。

当時の地域における官民の給与状況から見ると、国家公務員給与の地域差は不十分であったことから、地域給与研究会基本報告では、地域の民間給与をより反映させるため、俸給等を引き下げること

念頭に置き、それまでの調整手当の支給地域・支給割合等を基本的に見直した地域手当の導入を提言した。

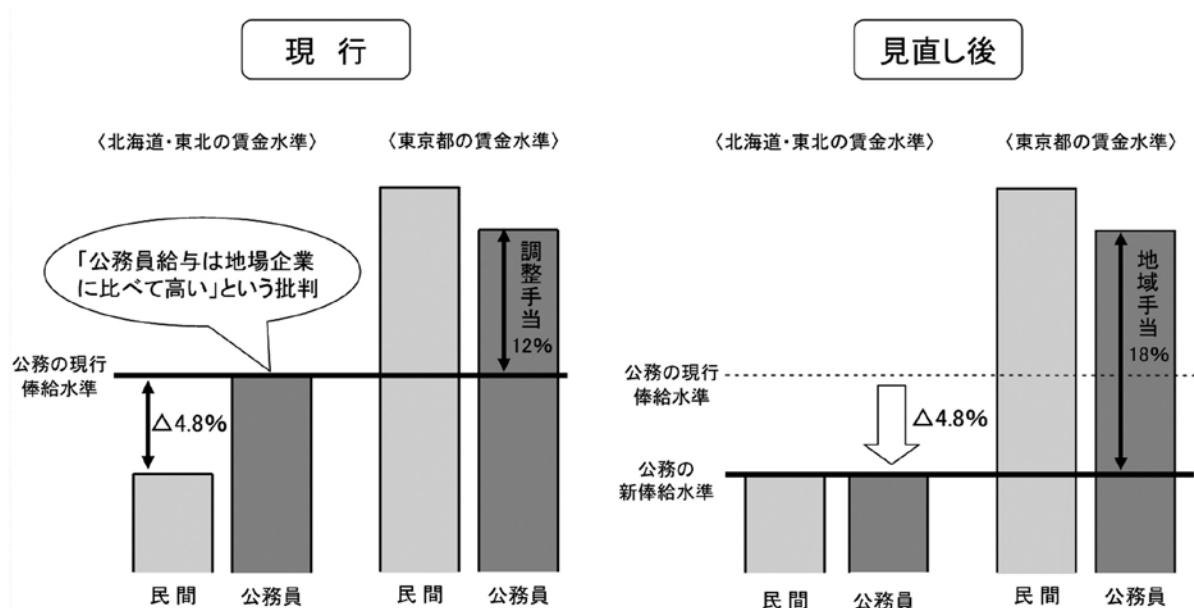
地域給与研究会基本報告などを踏まえ、2005（平成17）年8月15日に人事院は、国家公務員の給与制度の抜本的な改革を勧告した。主な内容は、①職員が勤務する地域の民間給与水準の職員給与への適正な反映、②年功的な給与上昇を抑制するため職務・職責に応じた給与構造への転換、③勤務実績の給与への反映等であり、これらの給与構造改革を2006（平成18）年度から実施することであった。

ここでは国家公務員給与への地域民間給与水準の反映に焦点を絞る。

国家公務員の給与水準は、民間の全国平均の給与水準を基礎に定められていたため、民間給与水準が相対的に低い地域では、国家公務員の給与水準が高くなっているという実態にあった。実際、2005（平成17）年の人事院勧告の際の調査によると、国家公務員の給与が民間給与よりも、全国では0.36%高かったのに対し、北海道・東北地域では4.73%も高かった。

このような地域毎の民間給与水準の較差を踏まえ、図1のとおり、全国共通に適用する俸給表の水

図1 国家公務員の給与に地域民間給与水準を反映させるための地域間配分の見直し



出典：人事院HP「平成17年人事院勧告」給与勧告の仕組みと本年の勧告のポイント

## 2-① 公務員給与に地場賃金を反映させるための地域間配分の見直し

準を平均4.8%引き下げることにした。一方、民間給与水準が高い地域には3%から18%までの地域手当を支給することで、地域の民間給与水準を反映することにした。

このように、地域手当は民間給与の地域間較差が適切に反映されるよう、それまで支給されていた調整手当に替えて支給されることになった手当である<sup>6</sup>。

### 3. 官民給与比較方法の現状

#### 3.1 官民給与比較方法の概要

人事院は毎年、「国家公務員給与等実態調査」及び「職種別民間給与実態調査」を実施し、個々の国家公務員及び民間企業従業員の4月分の月例給を把握している。その上で、公務の一般的な事務・技術職である行政職俸給表（一）適用職員と、民間においてこれと類似すると認められる事務・技術関係職種の従業員について、給与決定に重要な影響を与える要素（役職段階、勤務地域、学歴、年齢階層）を同じくする者同士の給与額の比較を行い、その結果を国家公務員の人員構成で加重平均する、いわゆるラスパイレス方式により官民給与較差を算定している。

なお、行政職俸給表（一）を改訂した後、行政職俸給表（一）の給与水準との均衡を考慮して他の俸給表の改定を行っている。

#### 3.2 国家公務員給与等実態調査の概要

国家公務員給与等実態調査は、官民給与比較の基礎となる国家公務員の給与実態を把握するために実施されている。2019（平成31）年の場合、その対象は20表の俸給表<sup>7</sup>で252,809人であった。このうち、給与比較の対象となる行政職俸給表（一）適用職員は139,782人であり、4月分の給与支給額とともに、比較に必要な職務の級、勤務地域、学歴、年齢等のデータを把握している（人事院HP「令和元年人事院勧告」国家公務員給与の実態～平成31年国家公務員給与等実態調査の結果概要～）。

#### 3.3 職種別民間給与実態調査の概要

職種別民間給与実態調査は、2019（平成31）年の場合、全産業の企業規模50人以上、かつ、事業所規模50人以上の全国の民間事業所58,815事業所（母集団事業所）のうちから、層化無作為抽出法によって抽出した12,549事業所を対象として、行政職俸給表（一）相当職種499,130人（初任給関係33,894人、初任給関係以外465,236人）、その他の職種55,415人（初任給関係3,363人、初任給関係以外52,052人）の給与が調査された。調査は人事院と全国69の人事委員会<sup>8</sup>が分担し、職員が直接事業所を訪問して行う実地調査の方法で行われた（人事院HP「令和元年人事院勧告」民間給与の実態～2019年（平成31年）職種別民間給与実態調査の結果概要～）。

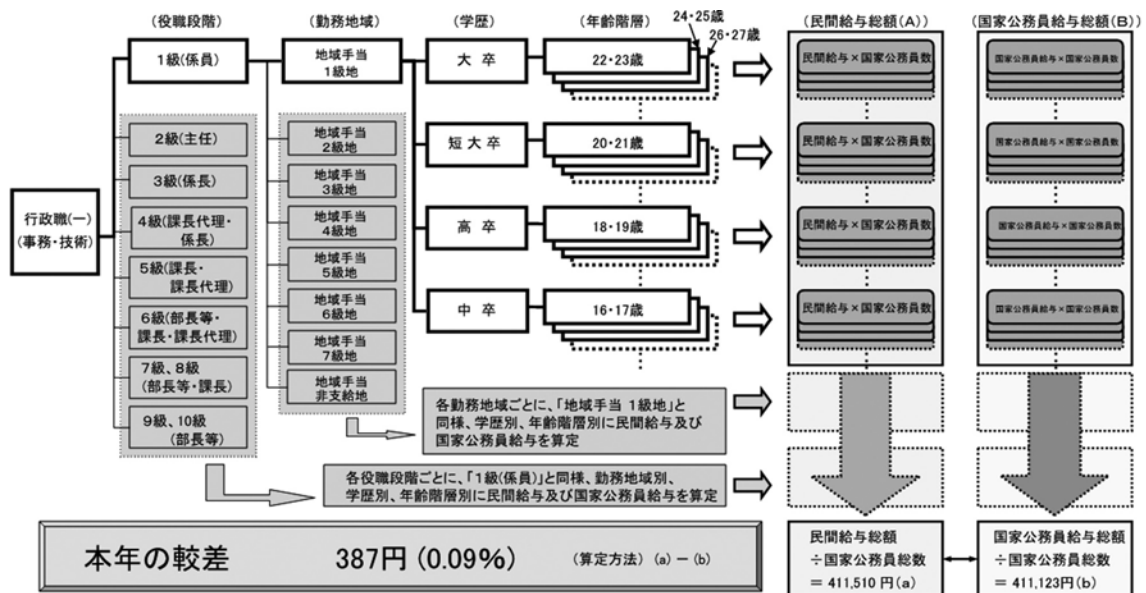
#### 3.4 ラスパイレス方式による官民給与比較

月例給の国家公務員給与と民間給与との比較においては、個々の国家公務員に民間の給与額を支給したと仮定した場合に要する支給総額と、現に国家公務員に支払っている支給総額との比較を行っている。具体例を示すと、2019（令和元）年の人事院勧告の際は、図2のとおりである。

なお、国家公務員給与の水準設定については、国公法施行以降、独身男性18歳の標準生計費の額と企業の取締役の平均給与額に基づき給与を決める「六三ベース方式<sup>9</sup>」（1948（昭和23）年～1950（昭和25）年）、民間の幾つかの代表職種の給与額に基づき給与を決める「格付号俸方式<sup>10</sup>」（1951（昭和26）年～1958（昭和33）年）を経て、1959（昭和34）年に現行の国家公務員と民間企業従業員1人1人の給与額の調査に基づいて同種・同等比較を行うラスパイレス方式が導入された。

このラスパイレス方式への移行は、職種別民間給与実態調査における個人別のデータ数が充実し、国家公務員数に匹敵するようになったことが大きな要因であり、より精密な官民均衡が図られることになったと、給与比較研究会報告書には記述されている。

図2 国家公務員給与と民間給与との比較方法（ラスパイレス方式）



出典：人事院HP「令和元年人事院勧告」給与勧告の仕組み ④ 民間給与との比較方法（ラスパイレス比較）

#### 4. 官民給与比較方法の見直しに当たっての基本的な考え方についての考察

##### 4.1 民間準拠の考え方

我が国では、国家公務員の労働基本権が制約され、人事院勧告制度がその代償措置とされている<sup>11</sup>。

2.1でも述べたが、国家公務員の給与水準について「民間準拠」が原則とされている理由は、国家公務員に対して社会一般の情勢に適応した適正な給与を確保するためである。民間給与水準こそが、納税者である国民の理解を得る上で最も客観的な指標であり、公務において人材を確保する上でも、これ以外に適切な指標が見いだせないからとされている。

給与比較研究会報告書は、「現行の労働基本権制約の下での人事院勧告制度及び給与水準の決定基準としての民間準拠の原則は、その歴史を重ねる中で、広く一般に認められ受け入れられてきたと言える」としている。

公務員の給与についても、本来は民間と同様に、労使交渉の上、給与水準を決定すべきとの考え方も存在する。実際、欧米諸国の中には、労使交渉によって給与水準を決定する方式を採用している国もある<sup>12</sup>。一時期、公務員の労働基本権制約の見直しの動きもあったが、現在のところ、その動きは沈静化

している<sup>13</sup>。

我が国では、1970年代に職員団体が交渉力を持った一部の市町村においてラスパイレス指数<sup>14</sup>が高い状況にあったことから、労使交渉による給与水準の決定方式が、現在の自公連立政権下で制度化されることは、非常に難しいと考えられる。

給与水準は、公務員1人当たりの給与額が基準になっているわけである。国家公務員に支給する給与総額は変えずに、又は減額する一方、公務員数を減らすことにより、公務員1人当たり給与額は増額して（＝給与水準を上げて）行政を行う方式を採用することも選択肢の1つである。公務員数が少なくなっても行政サービスが充実したと国民が実感できれば、給与水準を上げることについて国民の理解を得ることができるかもしれない。しかしながら、国家公務員の場合、公務職場は多種多様であり、全ての行政サービスの充実が実感できる可能性は極めて少ないであろう。

以上の考察から、給与比較研究会報告書の記述のとおり、現在のところ、「民間準拠」に勝る方式はないと考えざるを得ない。

##### 4.2 同種・同等比較の原則

一般に公表されている民間平均給与は、厚生労働

省の賃金構造基本統計調査<sup>15</sup>（以下「賃金センサス」という。）や、国税庁の民間給与実態統計調査<sup>16</sup>などによる単純な民間給与の平均値であり、調査対象の従業員の範囲が職種別民間給与実態調査とは異なることや、主な給与決定要素である職種、役職、学歴、年齢等を考慮していないことから、給与水準が低く算定されている。

給与比較研究会報告書では、「公務と民間企業では、それぞれ職種、役職段階の人的構成、年齢構成、学歴構成等が異なる。このように、異なる集団間での給与の比較を行う場合には、それぞれの集団における給与の単純平均を比較することは適当ではなく、一般的と考えられる給与決定要素の条件を合わせて、同種・同等の者同士の給与を比較すべきである。現行のラスパイレース比較の方法は、この同種・同等比較の原則に則った比較方法であると考えられる」としている。

特に非正規の従業員を比較対象に含めるか否かは、平均給与額に大きく影響する。あくまでも正規国家公務員の給与水準を決定するための比較であることを考慮すると、民間も正規従業員に限定すべきである。また、民間企業でも業種、職種が異なると給与水準も異なることから、同種・同等比較の原則は、理にかなったものであると考える。

#### 4.3 民間給与のより精確な把握と公務員給与への適正な反映

人事院が行っている職種別民間給与実態調査は、民間給与の実態を十分に反映していないのではないかという意見も国民の中にあることから、給与比較研究会報告書では、「民間準拠の方式は一定の社会的コンセンサスに裏打ちされている必要があり、同種・同等比較を行う上で必要とされる民間給与をできるだけ広く把握して、公務員給与水準にできるだけ広い民間給与の実態を反映させることが重要である」としている。

「民間準拠」の考え方を採る以上、同種・同等比較の原則の下で、民間給与の精確な把握と公務員給与への適正な反映は至極当然の事である。しかしながら、「民間給与をできるだけ広く把握して、公務

員給与水準にできるだけ広い民間給与の実態を反映させる」ことについては、官民較差に反映させる企業規模が極めて重要な意味を持つことから、次章において詳細に考察する。

### 5. 論点毎の検討と改善策についての考察

#### 5.1 官民較差に反映させる民間企業の規模

##### 5.1.1 現在までの経過の概要

人事院が行う職種別民間給与実態調査は、1948（昭和23）年に始まったが、1951（昭和26）年以降、調査対象の事業所規模は50人以上とされ、1959（昭和34）年のラスパイレース方式導入以降も事業所規模50人以上を対象に調査していた（人事院事務総局編1978：170-172）。1964（昭和39）年に、当時の池田勇人首相・太田薫総評議長会談を受け、公共企業体等労働委員会が3公社5現業に対して行った仲裁裁定において、新たに企業規模100人以上の民間給与と比較することに改められた。そこで、1964（昭和39）年は、調査を行った事業所規模50人以上のうち、企業規模100人以上のもののみを対象として官民給与比較を行った。翌1965（昭和40）年からは調査の対象を企業規模100人以上、かつ、事業所規模50人以上に切り替えた（人事院編1968：216-217；人事院事務総局編1978：172；人事院編1998：218）。

企業規模を100人以上に引き上げた背景には、国家公務員の給与水準を引き上げようとする労働界の意図が読み取れる<sup>17</sup>。

一方、2006（平成18）年からは調査の対象を企業規模50人以上、かつ、事業所規模50人以上としたが、その背景には2.2で記述したとおり、政府部門の総人件費抑制を主張する経済財政諮問会議の存在がある<sup>18</sup>。

以上のように、官民給与比較の対象となる民間企業の規模については、国家公務員の給与水準を上げたいという労働界や、下げたいという経済界の意を酌んだ時の政権の意向を、人事院が無視できずに変更したということが推測できるのである。

比較対象の企業規模について給与比較研究会報告



書は、「現行の「企業規模100人以上」という比較対象企業規模の基準について、社会的なコンセンサスが得られているとは言い難い状況が生じてきている<sup>19</sup>」とし、「同種・同等比較の原則の下で、調査の精確性を確保しながらできるだけ広く民間給与の実態を把握し反映させるためには、官民比較の対象を企業規模50人以上とすることが適当である」とした。この場合、官民給与比較の対象となる企業のカバー率が、それまでの55.0%から64.8%に拡大され、都道府県のうち最もカバー率が低い県であっても約5割となることも理由に挙げている。

また、企業規模の見直しとは異なるが、「農業・林業」、「宿泊業、飲食サービス業」等の産業については、事務・技術関係職種の従業員が少数であると考えられ、調査対象とはされてこなかった。しかしながら、民間給与の状況をできる限り広く把握するとの理由から、人事院はこれらの産業を2013（平成25）年から調査対象に含め、それ以降、民間給与については全産業を対象に調査しているのである。このことについても、給与水準の引下げにつながる見直しと考えられる<sup>20</sup>。

人事院は2019（令和元）年の人事院勧告の際の報告においても、「調査対象については、企業規模50人以上の多くの民間企業は公務と同様、部長、課長、係長等の役職段階を有しており、公務と同種・同等の者同士による給与比較が可能であることに加え、現行の調査対象となる事業所数であれば、実地による精緻な調査が可能であり、調査の精確性を維持することができること等から、現行の調査対象が適当である」としている。

### 5.1.2 筆者の反論

給与比較研究会報告書に記述され、人事院が方針としている「調査が可能な企業をできるだけ広く把握する」ことが、本当に適切な官民給与比較につながるのであろうか。国家公務員の職務の性質や、労働市場において国家公務員と競合する企業の規模を考慮の上、比較する企業規模を決定すべきであると筆者は考える。

2012（平成24）年4月から2014（平成26）年3月までの2年間、我が国の厳しい財政状況への対処

と東日本大震災復興財源確保のため、国家公務員の給与は平均7.8%引き下げられた。その間の2013（平成25）年4月に人事院が設置した「国家公務員の給与の在り方に関する懇話会」は、公務・公務員の役割、国家公務員にふさわしい給与の在り方等について議論し、翌年3月25日に報告書（以下「給与の在り方懇話会報告書」という。）を取りまとめた。

給与の在り方懇話会報告書では、国民の生活を支え、安全・安心を守る等の役割を国家公務員にしっかりと果たしてもらうため、国家公務員に優秀な人材を確保し公務の質を高めることが必要であるとした。また、その給与水準は、国家公務員が高い使命感を持って職務に専念することができるよう、その役割や仕事にふさわしい適正な処遇を行うという観点から考えるべきとしている。

一方、高梨（1988：120）は、「現状では、民間の企業規模100人以上で事業所規模50人以上の事業所をサンプル調査の対象としている。これは、民間企業の労働者の約60%をカバーするものであるが、公務員の職務の性質と責任の程度や学歴水準などの面からみて比較対象として若干問題がある。公務労働と同質・同等の職務は、どちらかといえば、大企業の労働者が対比の対象として適切であるとさえいえる。これとは逆に、民間の小零細企業まで調査対象に加え、官民比較の対象を拡大すべきだ」という意見が一部にあるが、これは論外で、これでは良質の公務員の採用も、公務サービスの向上も見込めなくなることをむしろ恐れる。こうなることは、国民大衆にとっても決してプラスではあるまい」と指摘していた。

表1は、2019（平成31）年職種別民間給与実態調査における事務・技術関係職種の代表的な職種として、事務部長、事務課長、事務係長及び事務係員の給与額の企業規模別比較を行ったものである。職位が上位になるほど、規模の大きい企業の給与額が相対的に高い傾向になっていることが分かる。

今回の調査が可能だった10,902事業所のうち、企業規模500人以上の事業所は4,445事業所（40.8%）、企業規模100人以上500人未満の事業所は4,633事業所（42.5%）、企業規模50人以上100人未満の事業所

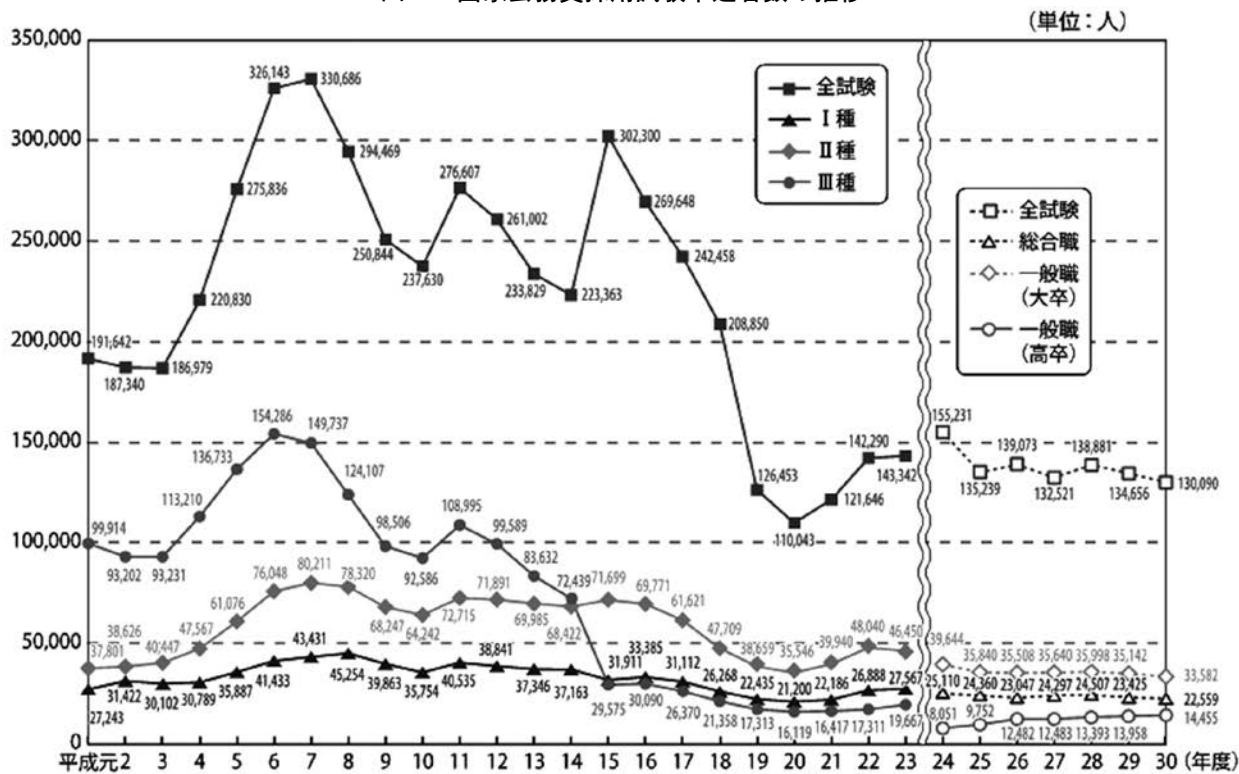
表1 職種毎の企業規模別給与額比較

職 種 名	企業規模計	企業規模 500人以上	企業規模 100人以上 500人未満	企業規模 50人以上 100人未満
事務部長	(1.27)	(1.35)	(1.14)	(1.00)
	695,435	739,089	620,101	545,519
事務課長	(1.27)	(1.34)	(1.11)	(1.00)
	572,332	602,110	496,672	448,967
事務係長	(1.17)	(1.24)	(1.04)	(1.00)
	409,493	433,201	362,131	348,785
事務係員	(1.16)	(1.21)	(1.08)	(1.00)
	295,619	308,964	274,483	254,902

(注) 事務・技術関係職種として代表的な職種である事務部長、事務課長、事務係長及び事務係員（全て学歴計）に対し、きまって支給する給与（平成31年4月分、ただし時間外手当を除く。）の平均額（単位：円）である。なお、各職種の企業規模50人以上100人未満の額を1.00とした場合の指数（単位：倍）を（ ）内に示している。

出典：人事院HP「令和元年人事院勧告」参考資料 47-62頁 2 民間給与関係 第20表 企業規模別、職種別、学歴別給与額等から筆者作成

図3 国家公務員採用試験申込者数の推移



(注) 平成23年度まではI種・II種・III種、平成24年度からは総合職・一般職（大卒程度・高卒者）採用試験申込者数である。

出典：人事院HP「平成30年度年次報告書」67頁 図1-1 国家公務員採用試験申込者数（I種・II種・III種（平成23年度まで）及び総合職・一般職（大卒・高卒））の推移

は1,824事業所（16.7％）である。人事院が公表している資料のみでは試算することは不可能であるが、企業規模50人以上100人未満の事業所を除くと、民間の平均給与額は確実に高くなることは明らかである。

また、図3のとおり、国家公務員採用試験申込者数は、長期的に減少傾向にある。更に、表2のとおり、国家公務員採用試験が変わった2012（平成24）年度以降の申込者数を合格者数で除した倍率も減少傾向にある。公務員志望者の増減は民間企業の雇用

表2 国家公務員採用試験の実施状況

年度(平成)	総合職試験			一般職試験(大卒程度試験)			一般職試験(高卒者試験)		
	申込者数(A)人	合格者数(B)人	倍率(A/B)倍	申込者数(A)人	合格者数(B)人	倍率(A/B)倍	申込者数(A)人	合格者数(B)人	倍率(A/B)倍
24	25,110	1,457	17.2	39,644	2,893	13.7	8,051	812	9.9
25	24,360	1,881	13.0	35,840	6,017	6.0	9,752	1,715	5.7
26	23,047	2,080	11.1	35,508	6,183	5.7	12,482	1,902	6.6
27	24,297	1,887	12.9	35,640	7,347	4.9	12,483	2,514	5.0
28	24,507	2,178	11.3	35,998	7,583	4.7	13,393	2,392	5.6
29	23,425	2,025	11.6	35,142	7,205	4.9	13,958	2,690	5.2
30	22,559	1,953	11.6	33,582	7,782	4.3	14,455	3,289	4.4

出典：人事院HP「平成30年度年次報告書」234-235頁 長期統計等資料 2 国家公務員採用総合職・一般職（大卒程度・高卒者）試験等の実施状況から筆者作成

情勢の影響を強く受けるが、公務員の給与水準の影響もあると考える<sup>21</sup>。多くの優秀な人材に国家公務員を目指してもらう必要性は高いと考える。

また、人事院によると、2015（平成27）年度の国家公務員総合職試験及び一般職試験（大卒程度試験）の採用内定者を対象に、内定を得た民間企業の規模を調査したところ、1,000人以上が62.7%、100人以上999人以下が31.2%と、9割以上が企業規模100人以上の企業であった（人事院HP「令和元年人事院勧告」給与勧告の仕組み ③ 民間給与との比較）。

地域給与研究会基本報告においても、「調査対象企業規模については、公務と人材確保の上で競合している企業の規模を考慮する必要があること、（中略）企業規模100人以上の事業所の従業員は会社形態の常雇従業員の過半数を占めていること等から、現在の方式を改めることは適当ではないと判断した」としていたのである。

以上の考察から、比較対象となる企業分野を全産業とすることは是認できるものの、国家公務員の職務の性質や人材確保の点などを考慮すると、企業規模については100人以上に戻すべきだと筆者は考える。

## 5.2 比較対象従業員

### 5.2.1 比較対象従業員の範囲

給与の官民比較では、ラスパイレス方式によって公務と民間の同種・同等の者同士の比較を行い、両者の均衡を図るため、比較対象従業員は、デスクワークを行う事務・技術関係職種の従業員とされて

きた。なお、民間の非正規従業員及び派遣労働者については、2005（平成17）年の人事院勧告の際の報告において、「短期雇用を前提に、時給制が多く、諸手当の支給割合が低いなど、雇用形態、賃金形態が常勤職員とは明確に異なっていることから、官民比較の対象とすることは困難である」とされ、比較対象従業員に加えない扱いとされてきた。

このことについては、同種・同等比較の原則から是認できるものとする。

### 5.2.2 ライン職要件の見直し及びスタッフ職の取扱い変更

給与比較研究会報告書によると、当時の職種別民間給与実態調査の各役職段階は、公務における役職者の平均部下数を考慮して、部長であれば「3課以上又は構成員30人以上の部の長（取締役兼任者を除く。）」と定義していたが、当時の公務における平均部下数の状況や、民間企業における組織上の位置づけなどを考慮し、変更することを検討すべきとしていた。

また、民間企業ではスタッフ職の従業員が増えており、ライン職を中心とした比較対象従業員の範囲では、民間企業の人事・組織形態に関する変化（組織のフラット化の進展等）を十分に反映できていなかった。公務においては、部下数に関わらず役職者を比較の対象としていたことから、給与比較研究会報告書では、ライン職と職能資格等が同等と認められるスタッフ職や、部下数の要件を満たしていないライン職も比較の対象に加えることを求めた。

民間企業の「支店長、工場長、部長、部次長」は、行政職俸給表（一）の9級、10級の本府省課長と

比較していることから、民間の部長については、当時の公務における本府省課長の状況を参考として、2006（平成18）年調査時から定義が変更され、「2課以上又は構成員20人以上の部の長、職能資格等が上記部の長と同等と認められる部の長及び部長級専門職（取締役兼任者を除く。）」とされた。

このように、職種別民間給与実態調査においては、ライン職要件の見直しや、スタッフ職を調査対象に含めるなど、時代に合った改正が行われており、この点については評価できると考える。

### 5.3 比較要素

役職段階、勤務地域、学歴、年齢の4要素は、給与決定に重要な影響を与える要素として、1959（昭和34）年のラスパイレス方式導入以降、比較要素とされている<sup>22</sup>。

給与比較研究会報告書によると、役職段階については8区分、勤務地域については5区分<sup>23</sup>、学歴については4区分、年齢階層については2歳毎の27区分を設け、これらを組み合わせた集団を対応させることにより官民給与の比較が行われていた。

給与比較研究会報告書では、それまでの4要素以外に、勤続年数及び性別の2要素が民間の給与決定に相当の影響を与えていることから、これら2要素の取扱いについて詳細な検討を行っている。

まず、勤続年数については、「現行の比較要素に勤続年数を加えると、比較の対応関係が膨大な数となり、ラスパイレス比較の精度に影響を与える等の問題があることから、年齢と勤続年数について、いずれか一方を比較要素に含めるとした際に、どちらの要素のほうにより所定内給与の変動に関わっているかについて賃金関数モデルによって検証したところ、年齢を入れたほうが関わりが強いとの結果を得た」としている。

次に、性別については、「民間企業の給与に「性別」の要素で格差が生じている実態があるとしても、本来は、「性別」要素によって給与に差を生じさせるべきものではない。このような男女格差を解消することを目指して、男女雇用機会均等法の制定等、様々な取組が行われている。以上のような背景を踏

まえば、今後、新たに「性別」を官民給与の比較要素に加えることは適当ではない」としている。

2019（平成31）年の国家公務員給与等実態調査によると、行政職俸給表（一）適用職員の平均経年数<sup>24</sup>は21.6年である。一方、2018（平成30）年の賃金センサスによると、従業員を正社員・正職員に限定しても、平均勤続年数は13.0年と官民の間に大きな較差がある。これは、民間では雇用の流動性が高いことの反映と考えられる。勤続年数の官民較差や、給与比較研究会報告書の意見を踏まえ、勤続年数については、比較要素に加える必要性は少ないと考える。

また、性別については、給与比較研究会報告書の意見のとおり、比較要素に加えるべきではない。

### 5.4 役職段階別の対応関係

1959（昭和34）年にラスパイレス方式を導入した当時から、公務と民間の各役職段階の対応関係については、公務における俸給表の各職務の級毎に格付けているライン職の役職段階を基準として、民間の各役職段階について、企業規模の大小（500人以上、500人未満）に応じて、公務の各職務の級との対応関係が設定された。

その後、1964（昭和39）年の指定職俸給表<sup>25</sup>の新設、1985（昭和60）年の11級制への移行に伴う見直し、1991（平成3）年の本省庁職員の比較対象従業員の見直しを経て、2006（平成18）年の10級制への移行に伴う見直しにより、2006（平成18）年以降における官民給与の比較における対応関係は、表3のとおりである。

給与比較研究会報告書では、「本府省職員の職務の特殊性・困難性を考慮すると、これらの者の比較対象となっている「東京23区本店・企業規模500人以上」を例えば1,000人以上に引き上げることにしても更に検討していく必要がある」との記述があるが、現在においても、そこまでの見直しは行われていない。

国会对応や予算編成等に忙殺される本府省職員の職務の実態に鑑み、2009（平成21）年度から、本府省に勤務する課長補佐級以下の職員を対象とした

表3 官民給与の比較における対応関係

行政職 俸給表 (一)	公務のライン職の 役職段階(例)	本府省職員	本府省以外の職員		
		民 間 企 業			
		東京23区・企業 規模500人以上 の本店事業所	左の事業所を除く		
			企業規模500人 以上の事業所	企業規模100人以上 500人未満の事業所	企業規模100人 未満の事業所
10級 及び 9級	本府省課長 管区機関の長	支店長, 工場長 部 長, 部次長	支店長, 工場長 部 長, 部次長		
8級	本府省室長 管区機関部長	課 長	課 長		
7級	本府省室長 管区機関課長			課長代理	課長代理
6級	本府省課長補佐 管区機関課長	課 長			
5級	本府省課長補佐 管区機関課長補佐		課 長		
4級	本府省係長 管区機関課長補佐	係 長	係 長	課長代理	課長代理
3級	本府省係長 管区機関係長			係 長	係 長
2級	主 任	主 任	主 任	主 任	主 任
1級	係 員	係 員	係 員	係 員	係 員

(注) 係制を採っていない事業所において、課長代理以上に直属し、直属の部下を有する主任については、係長に含めている。

出典：人事院HP「平成18年人事院勧告」別紙第1 職員の給与に関する報告 別表第4 官民給与の比較における対応関係及び人事院規則 9-8（初任給、昇格、昇給等の基準）別表第1 標準職務表（第3条関係）イ 行政職俸給表（一）級別標準職務表から筆者作成

本府省業務調整手当が設けられてはいるが、給与比較研究会報告書が提案した本府省職員の比較対象を、例えば「東京23区・企業規模1,000人以上の本店事業所」へ引き上げることについては、行ってもよいのではないかと筆者は考える。

### 5.5 特別給（ボーナス）の官民比較の方法

月例給は、個人別の4月分の給与額を調査して官民比較を行っているのに対し、特別給（ボーナス）は、事業所単位で前年冬と当年夏の支給総額を調査して官民比較が行われている。具体的には、事業所毎に過去1年間の支給実績を調査し、従業員1人当たり特別給平均支給額を、1人当たり平均所定内給与月額で除して支給月数を算出（加重平均）し、公務の支給月数と比較している。このように、現行の特別給の比較は、民間における同種・同等以外の従業員も含めて支給月数を算出しているのである。

1952（昭和27）年の期末手当の新設以降、特別給は民間の全従業員の平均支給月数を考慮して公務の支給月数の改定が行われていた。この方法は、民間の事務・技術関係職種の従業員と技能・労務関係職種の従業員の支給月数に較差があるにも関わら

ず、民間の人員構成を基礎とした支給月数を人員構成が異なる公務にそのまま適用した方法であった。そのため、全従業員による単純な支給月数の算定は不適当との指摘を受け、人事院は1963（昭和38）年以降、民間の支給月数の算定に当たっては、民間の事務・技術関係職種の従業員と技能・労務関係職種の従業員<sup>26</sup>の支給月数に、公務のウエイト<sup>27</sup>を掛けて算定している。

また、従来は民間の特別給の前年5月から当年4月までの1年間の支給状況に合わせて改定を行ってきたが、この方法では民間の当年夏の支給状況が公務に反映されるまでに1年の遅れを伴うものであった。そこで、2004（平成16）年から民間の特別給の前年8月から当年7月までの1年間の支給実績を調査し、その結果に基づいて官民比較を行う方法に改められた。

以上のように、特別給は月例給とは異なり、調査を簡素化するため、同種・同等以外の従業員も含めて、事業所単位で支給月数を算出している。この従業員には、早川・盛永・松尾編著（2015：82-83）が指摘しているように、再雇用者（継続雇用者）も含まれていることも問題である。給与比較研究会報



告書では、「中長期的課題として、個人別支給額の把握を含む特別給の調査方法や、官民比較の在り方について、引き続き検討を行っていくことも必要である」としている。

給与比較研究会報告書が取りまとめられた時点で最新の2005（平成17）年人事院勧告の際の調査によると、民間における特別給の年間支給額は、事務・技術関係職種の従業員で平均所定内給与月額4.47月分、技能・労務関係職種の従業員で同3.95月分であった。これを国家公務員の人員構成に合わせて算出すると4.46月分としていることから、国家公務員においては、事務・技術関係職種に相当する職種の占める割合は100%近いと推測できる<sup>28</sup>。

本来であれば、同種・同等比較の原則から、民間における特別給の支給月数の算定に当たって対象となる従業員は、事務・技術関係職種の再雇用者を除いた従業員に限定すべきであると筆者は考える。

## 5.6 その他

現行の官民給与比較においては、行政職俸給表（一）適用職種を公務の代表職種として、民間のデスクワークを行う事務・技術関係職種の従業員と比較を行っている。

官民給与比較を行う国家公務員職種の変遷は表4のとおりである。

税務職及び公安職の職種は、そもそも民間には類似職種が存在しない。医師、教師、自動車運転手等の民間に類似職種が存在する職種については、2004（平成16）年に国立大学の法人化、国立病院等の独立行政法人化により、公務員数が非常に少な

くなってきている<sup>29</sup>。

仮に、行政職俸給表（一）適用職種以外の職種の官民給与比較を行うにしても、官民双方のデータ数が非常に少ないことから、ラスパイレス方式による精確な比較が難しいことを理由として、給与比較研究会報告書では、「民間給与実態調査で調査した相当職種の給与を参考にしつつ、基本的には行政職（一）との職務の違いに基づいて、行政職俸給表（一）の給与水準との均衡を考慮して、俸給表水準を定めることが適当である」としている。

行政職俸給表（一）の給与水準との均衡を考慮して、その他の俸給表の水準を定めることは非常に技術的な方法である。現状は、職種別民間給与実態調査で調査した相当職種の給与も参考にしているとのことだが、ここがブラックボックス化していることで、国民には分かりにくい決定方法になっていることは否めない。

一方で、表5のとおり、2019（平成31）年4月1日現在の適用俸給表別人員（新規採用者等を除く。）を見ると、行政職俸給表（一）に次いで適用人員が多いのは税務職俸給表、公安職俸給表（二）、公安職俸給表（一）と民間に類似職種がない職種であり、類似職種がある職種の適用人員は非常に少数であることから、費用対効果を考えると、給与比較研究会報告書の意見に同調せざるを得ないと思う。

## 6. おわりに

以上、給与比較研究会報告書が示した、官民給与

表4 官民給与比較を行う国家公務員職種の变遷

(1) 1959(昭和34)年～1973(昭和48)年
民間に同様の職種が存在する10職種(行政職(一)(一般行政)、行政職(二)(技能・労務)、海事職(一)(航海士等)、海事職(二)(機関員等)、研究職、医療職(一)(医師)、医療職(二)(薬剤師等)、医療職(三)(看護婦等)、教育職(一)(大学教官)、教育職(二)(高校教諭))による比較を実施。なお、税務職、公安職(一)(警察官等)、公安職(二)(海上保安官等)、教育職(三)(小・中学校教諭)の4職種は比較対象外。
(2) 1974(昭和49)年～2003(平成15)年
1974(昭和49)年に教員、看護婦の給与の特別改善が実施され、それまでの10職種による比較が困難となったことから、基幹職種であった行政職(行政職(一)及び行政職(二))のみによる比較に変更。
(3) 2004(平成16)年～
官民ともに行政職(二)関係職種の人数が減少してきている中で、2004(平成16)年4月には国立大学の法人化や、国立病院・診療所の独法化により、行政職(二)関係職種が一層減少したため、行政職(一)のみによる比較に変更。

出典：人事院編（2006：4）から筆者作成

表5 適用俸給表別人員（新規採用者等を除く 平成31年4月1日現在）

区 分 俸 給 表	職員の例	適用人員 (人)	平均年齢 (歳)
全俸給表		252,809	43.1
行政職俸給表(一)	一般行政職員	139,782	43.4
行政職俸給表(二)	守衛、用務員、自動車運転手	2,431	50.9
専門行政職俸給表	航空管制官、特許庁の審査官	7,876	42.4
税務職俸給表	税務署職員	51,149	42.9
公安職俸給表(一)	皇宮護衛官、刑務官	22,013	41.4
公安職俸給表(二)	海上保安官	22,710	40.7
海事職俸給表(一)	船長、航海士	192	43.7
海事職俸給表(二)	甲板長、機関員	347	42.2
教育職俸給表(一)	大学に準ずる学校(気象大学校等)の教授、准教授	78	46.9
教育職俸給表(二)	国立障害者リハビリテーションセンターの教官	75	50.0
研究職俸給表	研究員	1,397	46.0
医療職俸給表(一)	医師、歯科医師	569	52.0
医療職俸給表(二)	薬剤師、栄養士	476	46.2
医療職俸給表(三)	保健師、助産師、看護師	1,860	47.1
福祉職俸給表	障害者支援施設の生活支援員、介護員	246	43.1
専門スタッフ職俸給表	政策情報分析官、国際総合研究官	176	56.0
指定職俸給表	事務次官、本府省局長、審議官	923	56.9
特定任期付職員俸給表	高度の専門的業務を行う任期付職員	435	43.6
第一号任期付研究員俸給表	招へい型任期付研究員	37	39.9
第二号任期付研究員俸給表	若手育成型任期付研究員	37	35.0

出典：人事院HP「令和元年人事院勧告」国家公務員給与の実態 ～平成31年国家公務員給与等実態調査の結果概要～ ② 適用俸給表別人員

比較方法の見直しに当たっての3つの基本的な考え方並びに官民給与比較方法についての6つの論点毎の検討結果及び改善策について考察を行ってきた。給与比較研究会の提言は、概ね妥当と考えられるが、筆者としては、職種別民間給与実態調査の実施方法について、①調査対象とする事業所の規模は、企業規模100人以上、かつ、事業所規模50人以上へ変更する、②本府省職員の比較対象を、「東京23区・企業規模1,000人以上の本店事業所」へ引き上げる、③特別給の支給月数の算定に当たって、対象とする民間企業従業員は再雇用者を除いた事務・技術関係職種に限定する、以上の3つを指摘した。特に、国

家公務員の給与水準に与える影響が大きい①を改善策として提言したい。

調査対象とする民間企業の規模については、「政府部門の総人件費抑制」ありきで検討が行われ、100人以上から50人以上への変更の提言がなされ、そのとおり人事院によって実行されたと言わざるを得ない。国家公務員の人数は、行政職俸給表(一)適用者だけでも新規採用者等を含めれば14万人を超えているわけであり、国家公務員の職務の性質や人材確保の点なども考慮すべきと考える。

筆者は、①国家公務員は国民の生活を支え、安全・安心を守る等の重要な役割を果たしている、②

国家公務員採用試験申込者数が長期的に減少傾向にある、③国家公務員総合職試験及び一般職試験（大卒程度試験）の採用内定者が内定を得た企業は、9割以上が企業規模100人以上である、という現状に鑑み、国家公務員の職務の性質や、労働市場において国家公務員と競合する企業の規模を考慮して調査対象企業を決定すべきであると考え、2005（平成17）年までの企業規模100人以上、かつ、事業所規模50人以上への変更を改善策として提言する。

官民給与比較対象企業規模が100人以上から50人以上に変更されたことについて、管見の限り先行研究においては、批判するものはあるものの、具体的な提言までは行われていない。論拠を示して具体的な企業規模の提言をするのは、筆者が初めてと思われる。

ところで、国家公務員の給与水準の決定原則としている「民間準拠」については、本稿4.1で、「現在のところ、「民間準拠」に勝る方式はないと考えざるを得ない」との結論に至ったわけである。しかしながら、西村（1999：273）は、「人事院にも「模範的雇用主」としての役割、その限りでは「民間準拠」ではなく独自の政策によって「官民均衡」水準を民間よりもリードする役割を期待したい。なぜなら、民間企業が「模範的な雇用主」として賃金管理を行うことは少なく、そこにはさまざまな不公平が生み出されているからであり、だからこそ、民間へも大きな影響力を持つ国家公務員の給与政策が「模範的」となることの意味が大きいからである」と記述している。筆者としても、国家公務員の給与水準を決定する方式として「民間準拠」以外の方式を採る可能性について、より掘り下げて考察することにより、地方公務員も含めた公務員給与の在り方について、更に研究を進めてまいりたい。

#### 注

- 1 国家公務員法及び地方公務員法における「給与」とは、公務員に対しその勤務の対価として支給される一切の金銭及び有価物を意味し、労働基準法における「賃金」と同意義のものである。本稿においては、民間企業従業員に対し支給される賃金を含め「給与」に統一する。
- 2 財務省HP「財政関係基礎データ（平成31年4月）」によると、2018（平成30）年度末見込で国及び地方の長

期債務残高は約1,105兆円、対GDP比200％である。

- 3 総務省は、2005（平成17）年9月28日付け総行給第119号各都道府県知事・各指定都市市長・各人事委員会委員長あて総務事務次官通知で要請した。
- 4 統計処理上の加重平均方法の1つ。国家公務員と民間企業従業員では、役職段階、勤務地域、学歴、年齢階層の構成が異なることから、民間企業従業員の構成が国家公務員の構成と同一であると仮定した上で、民間企業従業員の平均給与額を試算し比較する方法のこと。
- 5 中島（2007：8）は、「地域内の民間企業で働いている従業員の給与に比べ、国家公務員や地方公務員としてその地域で働いている人達の給与が高いということが、5、6年前から言われています」としている。
- 6 調整手当は、それまで物価及び生計費に着目して地域間調整を行っていた暫定手当を1967（昭和42）年に転換して措置され、「民間における賃金、物価及び生計費が特に高い地域で人事院規則で定めるものに在勤する職員に支給する」（改正前の給与法第11条の3）とされていた。地域手当は、「当該地域における民間の賃金水準を基礎とし、当該地域における物価等を考慮して人事院規則で定める地域に在勤する職員に支給する」（改正後の同法同条）とされ、より地域民間給与水準の反映に重きが置かれた。
- 7 給与法で定める11種類17表の俸給表並びに「一般職の任期付職員の採用及び給与の特例に関する法律」で定める特定任期付職員俸給表、「一般職の任期付研究員の採用、給与及び勤務時間の特例に関する法律」で定める第一号任期付研究員俸給表及び第二号任期付研究員俸給表である。
- 8 地方公務員法第7条第1項の規定により、47都道府県及び20指定都市は人事委員会が必置とされている。また、同条第2項の規定により、人口15万人以上の市及び特別区は人事委員会又は公平委員会を選択設置するものとされ、現在、和歌山市は単独で、特別区は一部事務組合により共同で人事委員会を設置している。
- 9 戦後の混乱期である国公法制定当初は、「食えるか、食えないか」の時代であり、国家公務員給与は生計費を重視し、独身男性18歳の標準生計費の額（高卒初任給）と民間企業の取締役の平均給与額（局長給与）を指数曲線で結ぶことにより俸給表を作成した。なお、「六三ベース」とは、人事院による初めての勧告（1948（昭和23）年12月10日）が6,307円であったことに由来する呼称である。
- 10 民間給与の調査をより広範囲に行うことが可能となったことを踏まえ、国家公務員の平均生活水準を国民の生活水準により細かく合わせていくよう、俸給表（15級構成）の各職務の級について代表号俸を選定（原則中位）し、当該級に格付けられた代表職種について民間の給与を調査し、その結果を指数曲線で結ぶことにより俸給表を作成した。
- 11 終戦直後には公務においても団体交渉制度が採られたが、1948（昭和23）年7月のマッカーサー書簡に基づ



く政令201号によって、労働基本権が制約された。

12 西村（1999：232-259）、稲継（2000：158-159）及び圓生（2017：146-153）は、諸外国における公務員給与決定方法の類型化を行っており、多くの国で労使交渉による給与水準の決定が行われている。

13 自公連立政権下の2008（平成20）年6月に国家公務員制度改革基本法が成立し、国家公務員への労働基本権付与・拡大の方向性が確認された。その後、民主党政権下の2011（平成23）年6月に国家公務員制度改革関連4法案の1つとして、国家公務員の労働関係に関する法律案が国会に提出された。この法案には、一般職の国家公務員に労働協約締結権を付与し、給与などの主な勤務条件については労使交渉で決めるという内容であったが、自由民主党などの反対と政権交代により成立せずに廃案となった。

14 全地方公共団体の一般行政職の給料月額を同一の基準で比較するため、国の職員数（構成）を用いて、学歴や経験年数の差による影響を補正し、国の行政職俸給表（一）適用職員の俸給月額を100として計算した指数。

15 賃金センサスで定義する常用労働者のうち一般労働者には、1か月を超える期間を定めて（2018（平成30）年調査から「1か月以上の期間を定めて」に変更された。）雇用される非正規社員や、公務類似の職種ではない生産労働者、販売員等の様々な職種の従業員が含まれる。なお、賃金センサスを基にした常用労働者のうち一般労働者の2017（平成29）年の平均年収推計額は、4,937.2千円（産業計・企業規模10人以上計）である。

16 国税庁の民間給与実態統計調査で対象となる給与所得者には、勤務時間の少ないパートタイム労働者や、公務類似の職種ではない生産労働者、販売員等の様々な職種の従業員が含まれる。なお、同調査による2017（平成29）年の1年を通じて勤務した給与所得者の1人当たり平均給与額は、4,322千円（事業所規模1人以上）となっている。

17 稲継（2005：168）は、「これは、給与較差をプラス方向に導き、公務全体の給与水準の底上げとなる変更であったと考えられる」としている。

18 当時の経済財政諮問会議においては、民間議員4名（牛尾治朗（ウシオ電機代表取締役会長）、奥田碩（トヨタ自動車取締役会長）、本間正明（大阪大学大学院教授）及び吉川洋（東京大学大学院教授））が公務員の総人件費の削減に向けて主導的立場にあった。また、早川・盛永・松尾編著（2015：62）は、2006（平成18）年の調査対象企業規模の拡大が人事院勧告に及ぼした影響について、「この年、春闘の妥結状況は、厚生労働省調べによれば、5,661円（定昇込み）、率で1.79%であった。人事院による官民格差算定は0.01%であったから、企業規模の下方修正が勧告に反映し、基本給改定なし勧告になったのは明らかであろう」としている。

19 2005（平成17）年秋以降、官民給与比較等に関する国会における議論、閣議決定による人事院に対しての検討要請、新聞報道等の論調が、比較対象企業規模を100

人未満にまで拡大することを求めるものであった。

20 早川・盛永・松尾編著（2015：82）は、「（前略）調査対象産業にサービス業等を加えたことは、官民較差をマイナス方向に作用させることになることは間違いない」としている。

21 早川・盛永・松尾編著（2015：82）は、「（前略）賃金は労働条件の中で最も重要なものの一つであり、人材確保にも影響する（後略）」としている。

22 1988（昭和63）年までは、係員については4要素に加えて性別を比較要素としていた。

23 2006（平成18）年以降は、調整手当が地域手当に改められたことから7区分とされ、2015（平成27）年以降は、地域手当制度の見直しに伴い8区分とされた。

24 国家公務員として勤務した年数のほか、地方公務員や民間企業で勤務した経験等がある者は前歴換算率（無職の期間にも換算率がある。）で換算した年数を加えた年数であることから、国家公務員としての勤続年数と同じではない。

25 本府省の事務次官、局長、審議官、管区機関の長の一部等については、当初、行政職俸給表（一）が適用されており、1964（昭和39）年に指定職俸給表が新設された後、同俸給表が適用されている。これらの職員は官民給与比較算定の対象とはされておらず、民間の役員報酬を参考としつつ、他の俸給表と同様、行政職俸給表（一）との均衡等を考慮して改定を行っている。

26 給与比較研究会報告書によると、職種別民間給与実態調査上の事務・技術関係職種の従業員及び技能・労務関係職種の従業員の定義は次のとおり。事務・技術関係職種の従業員＝国家公務員の行政職（一）、専門行政職、研究職、教育職、医療職及び福祉職の各俸給表の適用者に相当する者。技能・労務関係職種の従業員＝国家公務員の行政職俸給表（二）の適用者に相当する者及び事務・技術関係職種の従業員に該当しない工員、販売員等。

27 給与比較研究会報告書によると、公務のウエイトは、事務・技術関係職種の従業員に相当する職種として「行政職（二）、海事職（二）以外の職員」、技能・労務関係職種の従業員に相当する職種として「行政職（二）、海事職（二）の職員」の人員数で算定している。

28 2019（令和元）年人事院勧告の際の調査によると、民間における特別給の年間支給額は、事務・技術関係職種の従業員で平均所定内給与月額の4.52月分、技能・労務関係職種の従業員で同3.92月分であった。これを国家公務員の人員構成に合わせて算出すると4.51月分としている。

29 2004（平成16）年4月には、国立大学の法人化、国立病院等の独立行政法人化により、人事院勧告の対象となる非現業の国家公務員が約17万7千人減少し、その際に行政職俸給表（二）適用職員も大幅に減少した。なお、これらの職員は、それぞれ労使交渉により給与決定を行うことになっている。

# 参考文献

- 稲継裕昭 (2000) 『人事・給与と地方自治』 東洋経済新報社.
- 稲継裕昭 (2005) 『公務員給与序説 ― 給与体系の歴史的変遷』 有斐閣.
- 人事院編 (1968) 『人事行政二十年の歩み』 大蔵省印刷局.
- 人事院事務総局編 (1978) 『人事行政三十年の歩み』 人事院事務総局.
- 人事院編 (1998) 『人事行政五十年の歩み』 人事院.
- 人事院編 (2003) 『地域に勤務する公務員の給与に関する研究会基本報告』 人事院.
- 人事院編 (2006) 『官民給与の比較方法の在り方に関する研究会報告書』 人事院.
- 人事院編 (2014) 『国家公務員給与に関する意見―我が国を支える人材を確保し、活躍してもらうために―』 人事院.
- 高梨昌 (1988) 「公務員の給与制度と給与勧告制度の意義」 『人事院創立40周年記念論文集 公務員行政の課題と展望』 人事院編, ぎょうせい, pp.109-120.
- 中島忠能 (2007) 「今, なぜ, 倫理観・使命感なのか。給与構造改革なのか。」 『季刊 地方公務員研究』 第88号, 地方公務員制度研究会, pp.2-16.
- 西村美香 (1999) 『日本の公務員給与政策』 東京大学出版会.
- 橋本勇 (2016) 『新版逐条地方公務員法 (第4次改訂版)』 学陽書房.
- 早川征一郎・盛永雅則・松尾孝一編著 (2015) 『公務員の賃金―現状と問題点』 旬報社.
- 圓生和之 (2017) 『公務員人事の経済分析 賃金編』 三恵社.
- 森園幸男・吉田耕三・尾西雅博編 (2015) 『逐条国家公務員法 (全訂版)』 学陽書房.
- 吉田耕三編著 (2018) 『公務員給与法精義 (第5次全訂版)』 学陽書房.

# 参考ウェブサイト (全て2019年12月12日最終確認)

- 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」 厚生労働省HP  
(<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/chinginkouzou.html>)
- 国税庁「民間給与実態統計調査」 国税庁HP  
(<https://www.nta.go.jp/publication/statistics/kokuzeicho/minkan/top.htm>)
- 財務省「財政関係基礎データ (平成31年4月)」 財務省HP  
([https://www.mof.go.jp/budget/fiscal\\_condition/basic\\_data/201904/index.html](https://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201904/index.html))
- 人事院「人事院勧告 (国家公務員の給与)」 人事院HP  
(<https://www.jinji.go.jp/kyuuyo/index.html>)
- 人事院「平成30年度年次報告書」 人事院HP (<https://www.jinji.go.jp/hakusho/pdf/index.html>)
- 内閣府「経済財政諮問会議」 内閣府HP (<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/index.html>)